

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1990

Número 40

SUMARIO

* Desarrollo, crisis y equidad. <i>Oscar Altimir.</i>	7
* Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis. <i>Daniel Schydrowsky.</i>	29
Una estrategia industrial y tecnológica para Brasil. <i>João Paulo dos Reis Velloso</i>	37
Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa. <i>Marshall Wolfe.</i>	55
La creciente presencia de la mujer en el desarrollo. <i>Miriam Krawczyk.</i>	73
La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo. <i>Irma Arriagada.</i>	87
De la reforma agraria a las empresas asociativas. <i>Emiliano Ortega.</i>	105
* La industria de bienes de capital: situación y desafíos. <i>Jorge Beckel.</i>	123
Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano. <i>Andras Uthoff.</i>	139
Desarrollo y cambio social en Suecia. <i>Villy Bergström.</i>	159
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones recientes de la CEPAL.	169

Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis

*Daniel M. Schydrowsky**

En este artículo se analiza la evolución de las concepciones macroeconómicas predominantes en América Latina desde los años cincuenta hasta el presente. Dos concepciones principales —el estructuralismo y el monetarismo— han sostenido un largo contrapunto en el período examinado. El autor analiza los argumentos principales de ambas corrientes y evalúa su impacto en el diseño de las políticas macroeconómicas en las diversas etapas del desarrollo regional.

Hacia 1985 hizo su aparición un nuevo pragmatismo, cuyas bases analíticas se examinan con detención. El autor concluye que esta orientación pragmática requiere un afinamiento considerable, tanto en lo referido al costo económico y social de las políticas como a la necesidad de superar las diferencias sectoriales gracias al crecimiento económico.

*Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Boston.

Introducción

Ha sido frustrante la experiencia macroeconómica latinoamericana de los últimos años. Los experimentos heterodoxos de Argentina, Brasil, Perú y Venezuela han fracasado; con la estabilización ortodoxa en Bolivia se ha logrado estabilizar los precios pero hay falta de crecimiento, en tanto que en México todavía están por verse los resultados ulteriores de las políticas semiortodoxas. Chile viene creciendo sostenidamente con baja inflación, pero su ingreso per cápita es apenas 3% mayor que el de 1980 y sólo 12% mayor que el de 1970. Si Chile fuera el ejemplo para América Latina en su conjunto, cabría concluir que hay una espera de entre 10 y 20 años antes de que se logre una mejora de los ingresos. Costa Rica podría ofrecer una esperanza: fue muy halagador su desempeño en materia de inflación y crecimiento en 1986-1987. Sin embargo, pese al extraordinario acceso de este país a la ayuda externa, en 1988 la inflación fue mucho mayor y el crecimiento casi nulo. Además, si se hiciera el intento de aplicar la experiencia de Costa Rica a nivel hemisférico, su recepción de 80 dólares per cápita anuales de capital se traduciría *mutatis mutandis*, en 33 000 millones de dólares anuales de entradas de capital, meta claramente imposible.

La esperanza de lograr una mejor situación macroeconómica en América Latina debe cifrarse en el aprendizaje continuo, por parte de los autores de la política económica, tanto de la experiencia del pasado como de las nuevas formas de percibir el funcionamiento de las economías latinoamericanas. Afortunadamente, en el hemisferio nunca ha faltado el debate sobre política macroeconómica; más aún, a mediados de los años ochenta pareció por un breve período que se estaba logrando consenso sobre una política macroeconómica latinoamericana pragmática. Que se concrete o no ese consenso está aún por verse. En el ínterin es útil pasar revista al flujo y reflujo del debate desde la segunda guerra mundial, para poder ubicarlo en el presente.¹

¹Las secciones I y II se basan en Schydrowsky, D.M. (1985), "Interdependent development", *Harvard International Review*, noviembre de 1985.

I

Punto y contrapunto desde el decenio de 1950 al de 1980

En los años cincuenta y comienzos de los sesenta se dio entre los estructuralistas y los monetaristas lo que se convirtió en un debate clásico en materia de economía. Los estructuralistas, basándose sobre todo en la experiencia del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay), sostenían que el proceso de desarrollo traía consigo inexorablemente inflación y problemas de balance de pagos, los que eran en esencia síntomas de crecimiento. Para la inflación mediante la contracción monetaria significaría frenar el crecimiento sin eliminar las causas de la inflación. Por otra parte, resolver los problemas de balance de pagos devaluando sería inútil, pues las elasticidades-precio atinentes son demasiado bajas para hacer efectiva la devaluación. La inflación y los problemas de balance de pagos desaparecerían con el tiempo a consecuencia del propio proceso de desarrollo, lo que a la postre reequilibraría la economía. Entre tanto, la inflación podría ser reprimida parcialmente mediante el control de precios, pero en el fondo habría que acostumbrarse a vivir con ella. El problema de balance de pagos podría resolverse mejor con aranceles y controles cuantitativos, los cuales a su vez llevarían a un crecimiento por sustitución de importaciones, con lo que aquel desaparecería gradualmente. Según este punto de vista, los precios cumplirían tan sólo una función distributiva, pues su papel de asignación de recursos estaría limitado por elasticidades-precio bajas, monopolios, oligopolios y otras características institucionales que hacen funcionar los mercados de manera muy distinta a los supuestos de la competencia perfecta.

Los monetaristas por su parte, basándose en la teoría económica aceptada y viendo el mundo desde la perspectiva de la sede del Fondo Monetario Internacional en Washington, sostenían que si no hubiera exceso de demanda no habría inflación ni problemas de balance de pagos. El exceso de demanda era causado por el gasto excesivo del gobierno y por políticas monetarias holgadas. Así, lo esencial era la disciplina fiscal; el gasto del gobierno debía reducirse, la maquineta emisora, pararse y, si fuera necesario, la moneda

devaluarse para restablecer su verdadera paridad internacional.

Se notará que la concepción monetarista es más globalista, menos específica en relación con la situación institucional existente y por ende más generalizadora.

Hacia el final de los años sesenta y principios de los setenta, el monetarismo había ganado la batalla intelectual por el control de la política macroeconómica. El nivel técnico de los economistas de gobierno se elevaba continuamente y con ello la influencia de la teoría económica tradicional. Por otro lado, el estructuralismo no había sido capaz de presentar una argumentación intelectual suficientemente integrada y sólida. Al mismo tiempo, los bancos centrales adquirían mayor influencia frente a los organismos de planificación, que habían florecido anteriormente con el apoyo de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, mientras el monetarismo estaba ganando el debate intelectual por la política macroeconómica, el estructuralismo se apoderó de la política de desarrollo: la industrialización por sustitución de importaciones se generalizó en todo el continente.

Fundamentalmente, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) promueve la fabricación local del mayor número posible de los bienes que el país importa. Ello implica la violación deliberada de la ventaja comparativa estática, a base de conceptos dinámicos como economías incipientes, industrias nacientes, aprender haciendo, externalidades, etc. Además, esa política es asimétrica en relación con el crecimiento industrial, pues si bien estimula la industria en la medida en que ésta abastece la demanda interna, no incluye incentivos comparables para la producción dedicada a la exportación. La industrialización hacia adentro se apoya en aranceles y restricciones cuantitativas que constituyen un sistema *de facto* de tasas de cambio múltiples. Los trabajadores del sector industrial participan de los beneficios de la industrialización por efecto del alza de salarios, sea por el crecimiento del sindicalismo o mediante la presión política y la

acción legislativa en relación con los salarios mínimos y las prestaciones sociales. Ello trae consigo una mayor migración hacia las ciudades y, al no poder absorber la industria a estos nuevos contingentes, aparece el llamado sector informal, que hace que los mercados resulten monopolísticamente competitivos mientras que los salarios se determinan de manera creciente por modalidades no competitivas a base de trabajo e ingreso compartidos. La política de inversiones fomenta la acumulación de bienes de capital en la industria. Sin embargo, no existe preocupación por el nivel de utilización del acervo real de capitales. De hecho, los precios relativos de la maquinaria y de la mano de obra, la estructura del sistema impositivo, las reglas de depreciación, las licencias de importación y las inclinaciones naturales de los empresarios interactúan para generar niveles muy importantes de subutilización de la capacidad productiva.

Con la ISI, la industria crece rápidamente, muy por encima de las tasas de crecimiento de los sectores primarios. Pero como requiere materias primas importadas en tanto que vende al mercado interno, acaba siendo un sector usuario de divisas. Las divisas sólo son generadas por los sectores primarios. El patrón de crecimiento se caracteriza, entonces, por un crecimiento mucho más rápido del sector demandante de divisas que de los proveedores de ellas. Como resultado, se produce crisis en el balance de pagos por efecto del crecimiento de la capacidad productora de los sectores que esta política promueve. Una proporción demasiado grande de los ahorros del país va al sector industrial consumidor de divisas y una demasiado pequeña a los sectores primarios proveedores de divisas. Ese desequilibrio en la distribución del capital implica que la utilización plena del trabajo y del capital existentes (equilibrio interno) es incompatible con el equilibrio del balance de pagos (equilibrio externo).

Cuando la política de crecimiento inspirada por el estructuralismo producía problemas de balance de pagos, la tecnocracia monetarista respondía de la única manera que conocía: devaluando la moneda y deflacionando la economía. La parte de deflación generalmente funcionaba. Pero los ajustes de precios mediante los cuales la devaluación tendría que reequilibrar la economía, generalmente no surtían el efecto deseado pues la política de ISI había logrado reducir con-

siderablemente las elasticidades y disminuir la flexibilidad del sistema económico. Siendo la deflación el instrumento principal de la política macroeconómica, el desequilibrio subyacente producido por la distribución inadecuada del acervo de capital entre los sectores productores y consumidores de divisas no era afectado. Los síntomas de este desequilibrio eran, más bien, reprimidos temporalmente mientras duraba la deflación. Apenas se reflacionaba aparecían los mismos problemas a muy corto plazo: los argentinos denominaron a esto la economía de *stop-go*.

La frustración generada por los ciclos sucesivos de *stop-go* combinados con el impacto de la primera crisis petrolera y algunos experimentos particularmente ineptos de políticas macroeconómicas populistas (por ejemplo Perón II, Allende), ayudó a introducir una nueva concepción macroeconómica acompañada de un nuevo instrumento macroeconómico. Este fue el nuevo monetarismo, que básicamente aceptaba el argumento estructuralista de un desequilibrio fundamental en la estructura productiva, pero pretendía poner las cosas en orden de una vez por todas a fin de que los mercados pudieran funcionar en el futuro de la manera debida. Era necesario "poner los precios en su sitio" mediante una apertura de las economías a las importaciones. El nivel de los precios internos sería controlado sutilmente por los exportadores del Asia oriental gracias a la ley del precio único (los precios internos no pueden divergir de los toques impuestos por la competencia de las importaciones). La eficiencia económica interna se lograría gracias a los "vientos de competencia" que también soplarían desde el Asia oriental. Para lograr este objetivo, la tasa de cambio sería manejada de manera apropiada, mientras cualquier problema transitorio que esta política pudiera causar en el balance de pagos sería enfrentado con el nuevo instrumento de política: el ingreso de capitales. Así, las economías además de abrirse al comercio de importación, lo harían al ingreso de capitales privados. Se estimularía la elevación de las tasas de interés hasta niveles suficientemente altos como para atraer al capital mundial en la magnitud necesaria; la cantidad que ingresaría sería automáticamente la apropiada en virtud del funcionamiento del libre mercado.

La nueva moda apareció primero —como suele suceder con las políticas económicas de

América Latina— en el Cono Sur, durante el segundo quinquenio de los años setenta. Si bien en su hábitat original el nuevo monetarismo coincidió con un vuelco político hacia el autoritarismo, la moda se extendió a otros países con otros climas políticos, como Costa Rica, Colombia y Venezuela.

La realidad no fue muy benévola con esta política. La competencia de las importaciones no funcionó como debía. Para comenzar, se aprendió que importar es un negocio que exige conocimiento previo y conexiones comerciales. Así, en muchos casos, los primeros importadores fueron las mismas empresas que comercializaban productos nacionales similares. Esto significó que los mercados no eran competitivos. Aunado al valor de novedad de las importaciones, muy pronto quedó en claro que los precios de estas compras en el exterior no ponían un tope a los precios internos, sino que más bien, los costos internos fijaban a aquéllos su límite inferior. Cuando estos monopolios importadores comenzaron a desmoronarse, el péndulo osciló hacia el otro lado. La novedad de tener bienes importados se popularizó y se propagó como el fuego en un reguero de pólvora y, en consecuencia, la demanda se desplazó masivamente de los bienes producidos internamente a los bienes importados.

Los productores internos intentaron sortear la pérdida de mercados endeudándose. Con la apertura de los mercados de capital, los préstamos fueron fáciles de conseguir y las tasas de interés sobre estas deudas no fueron muy altas al comienzo. Parte del nuevo monetarismo implicaba fijar el tipo de cambio o devaluarlo más lentamente que la tasa interna de inflación, ya que de otra manera los precios mundiales no habrían tenido un efecto antiinflacionario. Como resultado, las altas tasas de interés en dólares significaron tasas de interés bajas o negativas en moneda local.

Los consumidores también se endeudaron masivamente, pues la liberalización financiera brindó a muchos acceso al crédito por primera vez. El interés que debían pagar era secundario comparado con su incapacidad previa de conseguir préstamo alguno (o sea, una tasa de interés infinitamente alta); así, las tasas exigidas parecían razonables, sobre todo cuando permitían adquirir los muy deseados bienes importados. De esta manera el flujo de capital extranjero generó

un auge de las importaciones. Los vientos de la competencia se habían convertido en un huracán que llevó una parte importante del sector industrial a la bancarrota. Al mismo tiempo, se infló un enorme globo de deuda externa que tenía que estallar en algún momento.

La deuda externa que resultó del nuevo monetarismo se sumó a la acumulada por causa tanto de los déficit petroleros como del *boom* del petróleo (pues importadores y exportadores de petróleo se habían endeudado considerablemente). Cuando las tasas de interés subieron al principio de los años ochenta, el globo reventó. La crisis de la deuda latinoamericana había estallado.

En medio de los esfuerzos por contener los efectos de la deuda, el nuevo monetarismo fue abandonado en gran parte. La mayoría de los gobiernos volvieron al antiguo monetarismo bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional: los tipos de cambio fueron devaluados, el gasto fiscal fue recortado, el crédito restringido y las tasas de interés elevadas. El producto nacional bruto cayó en muchos países del hemisferio: en Argentina, en 11% entre 1980 y 1982; en Chile, en 15% entre 1981 y 1983; en el Perú, en 12% sólo en 1983. El producto industrial mostró aun mayores caídas, sobre todo en Brasil, Chile, México y Perú. La inflación no cayó junto con la producción, como había predicho el antiguo monetarismo; al contrario, se aceleró considerablemente. En Argentina alcanzó 344% con tendencia al alza, en 1983; en Chile subió de 9% a 23%; y, en el Perú de 73% a 125%. Por otro lado, el desempleo abierto pasó a dos dígitos, mientras que el subempleo superó el 25% de la fuerza laboral. El único resultado positivo de esta encarnación del antiguo monetarismo fue la mejora de la balanza comercial ocasionada por la depresión.

Una serie de elementos parecen haberse combinado para aniquilar al nuevo monetarismo. Los salarios nominales parecieron haber reafirmado su indización fundamental con el nivel de precios, aunque los salarios reales sufrieron cierta disminución. Por su parte, las utilidades mantuvieron sus niveles compensando con sus márgenes cualquier caída en el volumen de ventas. Los precios relativos comenzaron nuevamente a desviarse de los precios mundiales, y, gracias a un nuevo proteccionismo, se acercaron a sus niveles tradicionales. Las fuerzas sociales funda-

mentales que determinaban la distribución del ingreso y que habían sido reprimidas durante el período de las políticas del nuevo monetarismo se reafirmaron. Cuando el gobierno, siguiendo las políticas del antiguo monetarismo, adminis-

traba un remedio violento a los precios, como la eliminación de subsidios o la devaluación, todo lo que conseguía era acelerar la inflación; las rigideces estructurales se habían solidificado y, tenían más fuerza que nunca.

II

El nuevo pragmatismo alrededor de 1985

El colapso del nuevo monetarismo desembocó en la aparición simultánea, en diferentes lugares de América Latina, de un tipo de manejo macroeconómico en que se intentaba combinar, en un apareamiento pragmático, elementos de las teorías anteriores con las lecciones que surgían de la experiencia vivida.

Se tomó del estructuralismo el reconocimiento de la importancia de la historia, así como de las instituciones y de la estructura del acervo de capitales y de la producción. A diferencia del nuevo monetarismo no se consideraban estas estructuras como ilegítimas y sólo merecedoras del abandono. Más bien, se declaraban legítimas y se intentaba hacerlas formar parte de la evolución hacia un futuro mejor. La característica de estas políticas era el pragmatismo; su meta, maximizar el logro de lo posible.

En cuanto al sector real, el nuevo pragmatismo comenzaba por reconocer que la tensión social punto menos que intolerable que generaban las políticas recesivas del antiguo y del nuevo monetarismo resultaba innecesaria, ya que habiendo mano de obra y capitales no utilizados en la economía, tanto la producción como el ingreso podrían ser mucho mayores. Sin embargo, la movilización de factores desocupados también exigía el uso de divisas. Por lo tanto, para lograr una adecuada política macroeconómica de activación era preciso tomar en cuenta las distintas necesidades de importación, lo que implicaba adoptar una política de protección selectiva y entrar a una nueva era de sustitución de las importaciones.

Al mismo tiempo, sin embargo, y tomando en cuenta la experiencia histórica, el nuevo pragmatismo ponía el acento en la promoción de las exportaciones no tradicionales y trataba de con-

vertir la capacidad instalada y la fuerza de trabajo industrial en ingreso de divisas por concepto de exportación de bienes industriales. Como el exceso de capacidad estaba distribuido desigualmente en toda la economía, y los costos de producción no eran de ninguna manera uniformes, la política de exportación no podía ser menos selectiva que la política de sustitución de importaciones. El resultado obligado era un sistema arancelario-cambiario que combinaba de manera coherente una o más tasas de cambio, aranceles de importación, e impuestos y subsidios a las exportaciones.

La gravedad de la situación de la deuda subrayaba aún más para el nuevo pragmatismo la importancia de ahorrar y generar eficientemente la mayor cantidad de divisas que fuera posible. Sin embargo, el concepto de eficiencia debía entenderse en términos macroeconómicos, o sea, a base de precios sociales y no de precios de mercado.

Para el control de la inflación, el nuevo pragmatismo tomaba en consideración que la remuneración de los factores se forma en mercados que no reflejan una competencia perfecta. La existencia de un amplio sector informal en la economía se tomó como indicio de que los niveles de ingreso de los trabajadores se formaban por un mecanismo que respetaba la necesidad de compartir la pobreza. Esa situación implicaba, en el mejor de los casos, ingresos del trabajo determinados por competencia monopolista en el mercado (informal) de productos. Se reconocía que en los salarios del sector formal influían tanto la legislación como los acuerdos entre sindicatos y empresas. Tampoco se determinaban de manera competitiva. A su vez, la naturaleza oligopólica y de competencia monopolista de los

mercados de bienes permitía la fijación de márgenes de utilidad y la obtención de ganancias no competitivos con la inversión en la mayoría de las actividades no agrícolas. Estas características tenían dos consecuencias importantes. Por un lado, la existencia de precios e ingresos administrados proporcionaba una base en la cual apoyar la política de precios e ingresos, incluso con la congelación temporal de salarios y precios, así como con modificaciones compensadas de salarios nominales y tipos de interés. La segunda derivación importante se refiere a la evaluación de la eficiencia productiva. Como no se determina competitivamente el ingreso de los factores, la rentabilidad privada de la producción no es ya una buena medida de la eficiencia económica nacional. Esta debe medirse a precios sociales (llamados también precios sombra). De ahí se infiere que las políticas impositiva y comercial debieran articularse de manera tal de equiparar la rentabilidad privada con el beneficio económico nacional. Con ello se establecería una base racional para el régimen selectivo de importaciones y exportaciones.

El nuevo pragmatismo reconoció también que la reacción a las políticas económicas variaría entre los sectores, en parte, por falta de uniformidad de las condiciones subyacentes (por ejemplo, algunos sectores tendrían mucha capacidad instalada y otros no). Otras diferencias resultarían de la distribución de los agentes económicos de decisión entre los sectores (algunos sectores serían oligopolios formados por un puñado de empresas mientras que otros serían relativamente competitivos). Como fuera, la nueva política intentaba estructurar la política macroeconómica para sacar provecho de estas diferencias, diseñando la política económica a propósito y buscando los sectores con mayor elasticidad de reacción.

Finalmente, el nuevo pragmatismo tenía una visión mucho más refinada de las expectativas. En vez de suponer que los agentes económicos extrapolaban directamente del pasado (expectativas de adaptación) o que verdaderamente sabían cómo funcionaba el sistema económico o por lo menos actuaban como si lo supieran (expectativas racionales), el nuevo pragmatismo comenzaba por reconocer que los agentes económicos claves eran relativamente pocos y que sus expectativas (y acciones) podían ser afectadas crí-

ticamente al hacerlos partícipes en la aplicación de la política económica. La vieja técnica de la banca central de "persuasión moral" se combinaba con los principios de la planificación indicativa para crear un instrumento de política de apoyo a las medidas de estabilización de corto plazo.

El nuevo pragmatismo fue la fuente intelectual de las políticas de estabilización del Brasil (Plan Cruzado), Argentina (Plan Austral), Perú, Venezuela y México; sin embargo, en ninguno de estos países se adoptó el conjunto completo del nuevo pragmatismo. El elemento más usado fue la política de precios y salarios, que variaba desde congelamiento total (por acuerdo o por decreto), hasta un alza regulada. La parte menos aplicada fue la promoción de exportaciones conducentes a la reactivación. Sin embargo, sin un rápido crecimiento de las exportaciones, la falta de divisas no podía sino limitar el nivel de actividad. A su vez, sin un crecimiento del producto nacional bruto, las políticas de ingreso iban forzosamente a estar sujetas a excesivas tensiones distributivas. Los autores de la política económica de todo el hemisferio advirtieron el problema y lo enfrentaron gastando reservas internacionales (Brasil), limitando los pagos de la deuda y acumulando intereses (Brasil, Perú, Argentina) o con repetidas renegociaciones de la deuda externa (Brasil, Argentina, México, Venezuela). Sin embargo, todas estas medidas sólo dieron por resultado un alivio muy temporal al problema de la escasez de divisas.

Reconocer la diferenciación sectorial de costos, de estructuras de mercado y de control no llegó a ser una política general. Brasil, Venezuela y el Perú adoptaron los sistemas más diferenciados de restricción comercial. Los de Venezuela y el Perú se empantanaron rápidamente ante la presión conjunta de la escasez de divisas y de amplios diferenciales (que hacían mucho más irresistible la corrupción), mientras que el del Brasil sobrevivió, gracias, en gran medida, a estar establecido más sólidamente y durante un período más largo.

Más aún, el nuevo pragmatismo no definió una posición clara respecto de las finanzas públicas, frente al concepto general de que la reactivación supondría ganancias fiscales que podrían emplearse para cubrir un déficit preexistente o para ampliar el gasto fiscal para fines útiles. Sin

embargo, con la reactivación obstaculizada por la carencia de divisas, los riesgos inherentes al déficit fiscal se hicieron mucho mayores.

El fracaso de las políticas de estabilización heterodoxas de Brasil, Argentina y Perú dio al nuevo pragmatismo mala reputación e hizo añorar el mundo sencillo del antiguo monetarismo. Sin embargo, algunas partes importantes del pensamiento del nuevo pragmatismo se habían convertido en la filosofía consagrada, como se aprecia al advertir la presencia de elementos heterodoxos en el plan de estabilización del Presidente Menem. Además, también había amplio consenso sobre la interpretación de la experiencia del nuevo pragmatismo en cuanto al fracaso de los sistemas de control administrativo. Junto con el déficit fiscal, ese fracaso acabó por infun-

dir la convicción generalizada de que el Estado era muy mal administrador, incapaz de cumplir sino las funciones más elementales. En contraste, Bolivia ofrecía un ejemplo luminoso: a la estabilización de precios había acompañado la simplificación de los impuestos, el desmantelamiento masivo de las empresas públicas, la instalación de mercados libres, la reducción de los aranceles de importación y la elevación de las tasas de interés en términos reales. El Estado boliviano se vio reducido en tamaño en un intento por preparar el terreno para el crecimiento. México siguió el ejemplo y aplicó muchas políticas similares. Pero las dudas perduran: Bolivia aparentemente logró estabilizar, pero también se estancó²; en México, entre tanto, ni siquiera la estabilidad de los precios está asegurada.

III

Punto y contrapunto alrededor de 1990: retrospectiva y prospectiva

En los últimos 40 años ha habido tensión continua entre las exigencias de política que se originan por el lado real de la economía, segmentada sectorialmente y diferenciada en cuanto a costos de producción, estructura del mercado, mecanismos de ajuste del mercado, distribución del ingreso y elasticidades de respuesta, y los requisitos de una política macroeconómica unificada y ejecutable. A lo largo de los cuatro decenios, la política ha oscilado de un extremo a otro, con los vaivenes de la moda intelectual, alternando el entusiasmo y la desilusión con las soluciones aparentemente fáciles.

Ha sido una constante en los ciclos políticos del hemisferio un ir y venir entre dar preferencia a la diferenciación sectorial y adoptar una política macroeconómica no diferenciada pero ejecutable. El estructuralismo (léase reconocimiento de diferenciación sectorial) batalló contra el antiguo monetarismo (léase simpleza a nivel agregado). El segundo ganó por puntos, pero el primero tuvo un impacto duradero en el panorama económico de la región. El resultado fue el nuevo monetarismo, conocedor de las necesidades sectoriales, pero dedicado a erradicarlas. El colapso

del nuevo monetarismo restableció brevemente la hegemonía del antiguo monetarismo, pero no por mucho tiempo. Apareció el nuevo pragmatismo que trató de dar legitimidad a la diferenciación sectorial en una concepción macroeconómica coherente. No obstante, el manejo de una política económica altamente diferenciada —aunque estuviera basada en conceptos sofisticados— rebasó la capacidad administrativa de los gobiernos latinoamericanos. De ahí que el péndulo haya vuelto recientemente hacia los mecanismos automáticos, o sea hacia el uso del libre mercado, en materia microeconómica y hacia una versión del antiguo monetarismo combinada con el ingreso de capitales oficiales, a nivel macroeconómico.

Ya no se puede negar el quiebre del panora-

²Las estimaciones oficiales del PNB indican un crecimiento del 2,8% para 1988, o sea aproximadamente igual al crecimiento de la población. Sin embargo, los bien informados mantienen que todo lo que ha sucedido es que las estadísticas ahora registran una gama de actividad informal que siempre ha existido; por lo tanto, dicen, la tasa verdadera de crecimiento es cero.

ma económico de América Latina, siendo la tendencia actual dejar de nuevo que los mercados funcionen libremente, en la esperanza que cualesquiera segmentaciones que existan con ello desaparecerán. En parte, ello representa la convicción de que es el gobierno mismo principalmente el que crea las segmentaciones y distorsiones. Por lo tanto, apenas el gobierno cese de interferir, desaparecerán. Mientras se gesta este feliz resultado, el Estado debe volverse muy eficiente en el cumplimiento de unas pocas tareas centrales (como la cobranza de impuestos).

No hay duda que el péndulo volverá a la postre al extremo opuesto. A medida que sea a todas luces evidente, después de algunos años, que la reducción de tamaño del Estado no implica que desaparezcan las diferencias fundamentales de la economía, porque éstas están arraigadas en el proceso de desarrollo mismo y en el fondo definen la etapa de desarrollo en que se encuen-

tra América Latina, la política económica se acercará de nuevo a una modalidad más desagregada. Entonces, quizá aparezca un nuevo pragmatismo aún más pragmático, que incorpore la limitación en la capacidad de administrar del Estado como piedra angular para la selección de políticas, que priorice con mayor claridad las áreas que exigen la intervención del Estado, pero que no deje abandonado el equilibrio macroeconómico.

De un pragmatismo realmente equilibrado puede surgir una política de transición que descarte la cirugía económica —con los costos económicos y sociales conexos que ahora se creen inevitables— y en su lugar permita que los países latinoamericanos evolucionen hacia una economía de mercado que realmente funcione a base de la superación de las diferencias sectoriales gracias al crecimiento económico.

Así, punto y contrapunto habrán quedado resueltos en una armonía final.